

**TINJAUAN YURIDIS AKIBAT PERUBAHAN PERUNTUKKAN TANAH  
PERTANIAN KE NON PERTANIAN SEBAGAI DASAR  
PENETAPAN PBB DAN BPHTB**

**ROSERIA NATALIA GULTOM**

Program Studi Magister Kenotariatan

Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara

Jalan Dr. T. Mansur Nomor 9 , Kampus Padang Bulan , Medan

Telp.(061)8211633. Email : roseriagltm@gmail.com

**ABSTRACT**

---

*The increase in land transfer and use, such as farm land becomes non farm (housing and industry), rural land becomes urban land which makes its price higher. The increase in the land price (from farm land to urban land) is caused by two factors: there are the land transfer from farm land to non-farm land and business property. The increase in land price influences NJOP (taxable item market value) as the basis for the assessment of PBB (Tax on Land and Building).*

*The objective of the research was to find out and to analyze the legal consequence of the transfer of the use of land from farm land to non-farm land, to find out and to analyze the impact of the use of land on NJOP, and to find out the basis for imposing PBB.*

*The results of the research shows that it is very common that the person who transfers the land from farm land to non-farm land does not follow the procedure so that it is illegal.*

*Therefore, the regulation is needed to protect irrigated rice fields and the impact of the change in the land use by the increase of the price of the farm land to the non-farm land which eventually increase NJOP and influences the PBB. The imposition of PBB and BPHTB is based on SISMIOP in which its operation is referred to the data and the assessment by optimizing the storing, processing, presenting, distributing, and analyzing information about PBB.*

**Keyword : Land Use, Farm Land, Imposing PBB and BPHTB**

### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara Agraris, kurang lebih tiga perempat dari penduduknya hidup dari pertanian oleh sebab itu tanah memiliki fungsi yang sangat penting bagi rakyat Indonesia.<sup>1</sup> Terutama bagi penduduk yang bertempat tinggal di pedesaan yang mayoritas bermata pencarian sebagai petani dan berladang, jadi tanah (dalam hal ini tanah pertanian) mempunyai peranan pokok untuk bergantung dalam hidup sehari-hari baik bagi para petani penggarap maupun bagi petani tuan tanah (yaitu pemilik tanah pertanian). Tanah bagi kehidupan manusia mempunyai nilai yang sangat tinggi, karena tidak hanya mempunyai nilai ekonomis, akan tetapi juga menyangkut masalah sosial, politik, budaya, psikologis, dan lingkungan hidup. Namun meningkatnya kebutuhan tanah ini tidak diikuti dengan ketersediaan tanah yang memadai karena luas tanah yang cenderung tetap dan tidak bisa

bertambah, sehingga kompetisi dalam pemanfaatan lahan untuk pertanian maupun non pertanian tidak dapat dihindari. Akibatnya banyak tanah pertanian mengalami alih fungsi ke penggunaan tersebut.

Sektor pertanian merupakan sektor yang strategis dan berperan penting dalam perekonomian nasional dan kelangsungan hidup masyarakat, terutama dalam penyedia lapangan kerja dan penyediaan dalam negeri. Meningkatnya konversi tanah pertanian ke non pertanian menyebabkan permasalahan baru yang diantaranya adalah semakin menyusutnya kawasan budi daya pertanian, karena dialihfungsikan menjadi kawasan pemukiman, kawasan industri, dan lain-lai bentuk kegiatan non pertanian. Penatagunaan tanah sangat penting dalam menentukan bagi persediaan peruntukan dan penggunaan tanah untuk menjamin adanya kelestarian lingkungan akibat adanya pertambahan penduduk sehingga dalam hal ini perlu peraturan daerah yang menunjang

---

<sup>1</sup> Ahmad Fauzie Ridwan, *Hukum Tanah Adat Multi Disiplin Pembudayaan Pancasila*, Jakarta: Dewaruci Press, 1982, hlm. 7.

Pasal 15 UUPA yang berbunyi sebagai berikut, “ Memelihara tanah termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu.”

Meningkatnya perubahan alih fungsi dan peruntukan tanah misalnya tanah pertanian menjadi tanah yang tidak berfungsi lagi menjadi tanah pertanian (perumahan dan industri), tanah yang sebelumnya bukan tanah perkotaan berubah fungsi menjadi tanah perkotaan maka menyebabkan meningkatkan nilai jual lahan tersebut. Peningkatan nilai jual lahan tanah pertanian ke perkotaan hal ini disebabkan yaitu a) adanya peralihan peruntukan tanah dari pertanian ke non pertanian, b) di bidang properti.

Perumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah akibat hukum dari adanya perubahan peruntukan tanah pertanian ke non pertanian?
2. Bagaimanakah dampak dari perubahan peruntukkan tanah terhadap penetapan NJOP?

3. Apa sajakah yang menjadi dasar penetapan PBB dan BPHTB terhadap perubahan peruntukkan tanah pertanian ke non pertanian.

Sesuai dengan perumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan penelitian ini ialah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis akibat hukum perubahan peruntukan dari tanah pertanian ke non pertanian
2. Untuk mengetahui dan menganalisis dampak pengaruh akibat dari perubahan peruntukkan tanah terhadap penetapan NJOP.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis dasar penetapan PBB dan BPHTB terhadap perubahan peruntukkan tanah pertanian ke non pertanian.

## II. Metode Penelitian

Kegiatan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis antara lain :

1. Secara Teoreteis

Diharapkan dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi perkembangan ilmu hukum dan memberi sumbangan pemikiran dalam memperbanyak referensi ilmu hukum, khususnya bidang Hukum Agraria dan Hukum Pajak yang berkaitan dengan perubahan peruntukkan tanah dari pertanian ke non pertanian sebagai dasar penetapan PBB dan BPHTB.

## 2. Secara Praktis

Diharapkan bahwa hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi para pengambil kebijaksanaan dan pelaksanaan hukum di bidang pertanahan dan perpajakan, khususnya yang menangani perubahan peruntukkan tanah pertanian ke non pertanian.

## III. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Perubahan peruntukkan penggunaan tanah atau yang dikenal dengan alih fungsi tanah merupakan kegiatan perubahan penggunaan tanah dari suatu kegiatan yang menjadi kegiatan lainnya. Alih fungsi tanah

muncul sebagai akibat pembangunan dan peningkatan jumlah penduduk. Pertambahan penduduk dan peningkatan kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan telah merubah struktur pemilikan dan penggunaan tanah secara terus-menerus.

Upaya yang mungkin dilakukan adalah dengan memperlambat dan mengendalikan kegiatan alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian para pihak yang bersangkutan harus mengajukan permohonannya melalui mekanisme perijinan. Mekanisme tersebut terbagi dalam dua jalur yaitu dapat melalui ijin lokasi atau ijin perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian.

Pola konversi lahan dapat ditinjau dari beberapa aspek. Menurut pelaku konversi, maka dapat dibedakan menjadi dua yaitu;

*Pertama*, alih fungsi secara langsung oleh pemilik lahan yang bersangkutan. Motif pada umumnya adalah untuk pemenuhan kebutuhan tempat tinggal, meningkatkan pendapatan melalui alih usaha, atau kombinasinya.

*Kedua*, alih fungsi yang diawali dengan alih penguasaan yaitu pemilik menjual kepada pihak lain.<sup>2</sup>

Menurut Irawan, konversi lahan cenderung menular/meningkat disebabkan oleh dua faktor terkait. Pertama, sejalan dengan pembangunan kawasan perumahan atau industri di suatu lokasi yang terkonversi, maka aksesibilitas di lokasi tersebut semakin mendorong meningkatnya permintaan lahan oleh investor lain atau spekulan tanah sehingga harga lahan disekitarnya meningkat.

Kedua, meningkatnya harga lahan selanjutnya mendorong petani lain di sekitarnya untuk menjual lahannya. Pembeli tanah tersebut biasanya bukan penduduk setempat sehingga akan terbentuk lahan-lahan guntai yang secara umum rentan terhadap proses konversi lahan. Secara empiris lahan pertanian yang paling rentan adalah lahan sawah.

Seperti yang diuraikan di atas, maka pelaksanaan izin perubahan

peruntukkan dari tanah pertanian ke non pertanian harus memenuhi syarat, baik secara administrasi maupun teknis. Dan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 17 Tahun 2002 Tentang Retribusi Peruntukan Penggunaan Tanah diatur bahwa dalam melakukan perubahan peruntukkan penggunaan tanah atas suatu persil tanah diterbitkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan permintaan pemohon yang mana harus disertai/didahului oleh suatu Kajian/Studi dan ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah

Wewenang penataruanan ini berada di pihak pemerintah dan disamping oleh timbulnya *social cost* maka pemerintah kota perlu membuat Perda tentang retribusi perubahan peruntukkan ini.<sup>3</sup> Nilai tanah merupakan suatu pengukuran nilai

---

<sup>2</sup>

<http://tatiek.lecture.ub.ac.id/files/2013/02/1-kajian.pdf>, diakses tanggal 19 Desember 2014.

---

<sup>3</sup> Brahmana Adhie dan Hasan Basri Nata Menggala, *Reformasi Pertanian Pemberdayaan Hak-Hak Atas Tanah Ditinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama dan Budaya*, (Bandung : CV.Mandar Maju, 2002), hlm. 135

tanah yang diukur yang didasarkan kepada kemampuan tanah secara ekonomis dalam hubungannya dengan produktivitas dan strategi ekonominya. Seperti diketahui apabila masalah nilai tanah dikaitkan dengan pertanian maka variasi nilai tanah ini banyak tergantung pada *fertility* (kesuburan), faktor lingkungan dan lokasi dimana tanah tersebut berada. Perubahan kenaikan NJOP biasanya terjadi karena adanya perubahan peruntukkan tanah yang dahulunya merupakan tanah pertanian atau tanah darat penggembalaan menjadi tanah untuk tanah perumahan, pemukiman atau kawasan industri.

Meningkatnya harga tanah pertanian ke non pertanian menyebabkan perubahan kenaikan NJOP dan berdampak terhadap kenaikan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Upaya yang dapat dilakukan untuk mencegah perubahan peruntukkan tanah pertanian ke non pertanian dapat dilakukan melalui kebijakan pemberian izin lokasi yang sudah terlanjur diberikan maupun yang belum diberikan dan penetapan pajak

tanah tinggi terhadap tanah yang telah diubah peruntukkannya.

Penilaian tanah yang akurat merupakan informasi yang sangat penting dalam proses pengambilan suatu keputusan kebijaksanaan. Informasi tersebut diperlukan untuk menetapkan besarnya NJOP tanah. Tujuan dari penilaian tersebut adalah penilaian untuk tujuan pajak. Maka dengan meningkatnya NJOP pajaknya tanah/bangunan tersebut maka semakin tinggi pula beban pajaknya.

Kecenderungan meningkatnya NJOP atau nilai jual tanah sangat dipengaruhi oleh sifat dari tanah yang jumlah luasannya tetap dan bukan merupakan barang yang dapat diproduksi, sedangkan kebutuhan atau permintaan pasar atas tanah selalu meningkat baik untuk kebutuhan pembangunan maupun untuk keperluan pemukiman, sehingga menjadikan tanah memiliki nilai ekonomi yang tinggi dan setiap tahun harganya cenderung selalu meningkat. Perubahan kenaikan NJOP biasanya terjadi karena adanya konversi tanah yang dahulunya merupakan tanah

pertanian atau tanah darat penggembalaan menjadi tanah untuk permukiman atau kawasan industri.<sup>4</sup>

Dalam penentuan klasifikasi NJOP dalam PBB, tanah dan bangunan sangat diperlukan dalam penilaian dalam penetapan PBB. Dalam hal ada objek pajak yang nilai jual per m2 nya lebih besar dari ketentuan NJOP maka NJOP yang terjadi di lapangan tersebut digunakan sebagai dasar pengenaan PBB.

Dasar pengenaan PBB adalah NJOP, dimana penentuan pajak tersebut harus disesuaikan dengan jenis kelas peruntukannya dan sesuai dengan Zona Nilai Tanah (ZNT). Apabila harga transaksi tidak diketahui atau lebih rendah dari NJOP yang digunakan dalam pengenaan PBB pada tahun terjadinya perolehan, maka dasar pengenaan yang dipakai adalah NJOP PBB. NJOP tanah ditetapkan dengan satuan per meter persegi tanah sesuai lokasi tanah, yang tercermin dalam zona nilai tanah. Sementara NJOP

bangunan ditetapkan berdasar besarnya biaya per meter persegi material dan upah yang melekat pada setiap komponen bangunan, yang dalam pengelolaan PBB dikenal dengan Daftar Biaya Komponen (DBKB).

Dasar pengenaan PBB dan BPHTB terhadap peruntukkan tanah dari pertanian ke non pertanian adalah berdasarkan SISMIOP (Sistem Informasi Manajemen Objek Pajak) yang mana sistem itu berdasarkan peta blok dan jenis kelas.<sup>5</sup>

Tujuan serta kegunaan SISMIOP adalah menyediakan informasi yang berkaitan dengan seluruh kegiatan administrasi PBB dengan bantuan komputer dengan aplikasi yang dirancang untuk keperluan tersebut. Dengan adanya data serta informasi yang terintegrasi dengan baik dalam suatu sistem dan terorganisasi, diharapkan dapat memperlancar penerapan (pelaksanaan) Undang-Undang PBB

---

<sup>4</sup> Wiratni AHmadi, "Sinkronisasi Kebijakan Pengenaan Pajak Tanah dengan Kebijakan Pertanahan di Indonesia, (Reflika Aditama), hlm 142

---

<sup>5</sup> Yanuar Gajah, Pegawai Dispenda Kota Medan, hasil wawancara tanggal, 24 Juli 2015

(*law enforcement*) dengan pengenaan yang lebih adil serta administrasi perpajakan yang meliputi pendataan, penilaian, penghitungan, serta pemungutan yang dapat terlaksana dengan lebih sempurna.

SISMIOP terdiri dari 5 (lima) unsur dan beberapa subsistem. Unsur-Unsur tersebut adalah :

- a. Nomor Objek Pajak (NOP)
- b. Blok
- c. Zona Nilai Tanah
- d. Daftar Biaya Komputer Bangunan
- e. Program Komputer

#### **IV. Kesimpulan Dan Saran**

##### **Kesimpulan**

1. Pelaksanaan izin alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian tidak serta merta setiap permohonan dapat selalu dikabulkan, permohonan izin alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian harus memenuhi syarat, baik secara administratif maupun teknis. Akibat sering kali tidak mengikuti prosedur yang ada dan menyebabkan adanya perbuatan melawan hukum, oleh karena itu perlu adanya peraturan perlindungan terhadap lahan sawah.

Penentuan kategori perlindungan sawah mengacu pada ketentuan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pangan Berkelanjutan yaitu sebagai berikut :

- a) Orang perseorangan yang melakukan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- b) Orang perseorangan yang tidak melakukan kewajiban mengembalikan keadaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ke keadaan semula sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (2) dan Pasal 51 dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan



denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

- c) Dalam hal perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh pejabat pemerintah, pidananya ditambah 1/3 (satu pertiga) dari pidana yang diancamkan.

2. Dampak dari perubahan peruntukkan tanah terhadap penetapan NJOP adalah meningkatnya harga tanah dari pertanian ke non pertanian menyebabkan perubahan kenaikan NJOP dan berdampak terhadap pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

3. Dasar penetapan PBB dan BPHTB terhadap perubahan peruntukkan tanah pertanian ke non pertanian adalah berdasarkan SISMIOP (Sistem Informasi Manajemen Objek Pajak). Yang dimana dalam SISMIOP tersebut operasionalnya mengacu pada data hasil pendataan dan penilaian dengan misi mengoptimalkan penyimpanan, pengolahan, penyajian, pendistribusian

dan analisis informasi PBB, termasuk pembentukan dan perawatan basis datanya, untuk cakupan wilayah yang sangat luas dan berwawasan penerimaan negara. Dalam sistem SISMIOP ini telah terekam NJOP Pajak dan Peta Blok, maka dengan sendirinya secara otomatis dapat diketahui nilai PBB dan BPHTB.

## **B. Saran**

1. Perlu adanya pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah dalam pemberian izin perubahan peruntukkan tanah dari pertanian ke non pertanian dalam upaya menjaga kelestarian lingkungan dan menekan alih fungsi lahan produktif, sehingga mampu menjamin tidak hanya aspek kemanfaatan hukum akan tetapi juga menjamin aspek kepastian hukum.

2. Pemerintah dalam menetapkan penetapan NJOP harus dilakukan terlebih dahulu penyuluhan terhadap masyarakat yang ingin melakukan perubahan peruntukkan tanah dari pertanian ke non pertanian.

3. Hendaknya Pemerintah dalam pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan harus benar-benar memperhatikan keadilan dan mencerminkan keadaan di lapangan sehingga tidak memberatkan bagi masyarakat yang berekonomi lemah

#### **V. DAFTAR PUSTAKA**

Adhie Brahmana, dan Hasan Basri Nata Menggala, *Reformasi Pertanahan Pemberdayaan Hak-Hak Atas Tanah ditinjau dari aspek hukum, sosial, politik, ekonomi, hankam, teknis, agama dan budaya*, Mandar Maju, Bandung, 2002

Ahmadi, Dr. Wiratni, SH, “*Sinkronisasi Kebijakan Pengenaan Pajak Tanah dengan Kebijakan Pertanahan di Indonesi*”, Reflika Aditam

Ridwan, Ahmad Fauzie, *Hukum Tanah Adat Multi Disiplin Pembudayaan Pancasila*, Jakarta: Dewaruci Press, 1982,